

Les institutions sans but lucratif en Europe et aux Etats-Unis

Edith Archambault, professeur émérite, Centre d'économie de la Sorbonne,

Introduction

Les associations et les fondations françaises ont évidemment des homologues dans la plupart des pays du monde et leur existence, leur nombre et leur dynamisme sont même des indicateurs de démocratie. Cependant les comparaisons internationales sont rendues difficiles par les différences de statut juridique et d'environnement institutionnel. Aussi, dans la comparaison socio-économique qui suit, on retiendra un terme plus neutre, moins juridique, et donc moins institutionnellement connoté que celui d'associations, celui d'institutions sans but lucratif (ISBL). C'est le terme statistique utilisé par le Système international de comptabilité nationale qui en donne définition suivante :

« Les institutions sans but lucratif sont des entités juridiques ou sociales créées dans le but de produire des biens ou des services, dont le statut ne leur permet pas d'être une source de revenu, de profit ou d'autres formes de gain financier, pour les unités qui les créent, les contrôlent ou les financent »¹

Cette définition est précisée et rendue opérationnelle par le *Manuel sur les Institutions sans but lucratif dans le Système de Comptabilité nationale* (ONU, 2006). Le secteur sans but lucratif (SSBL ou tiers secteur) regroupe donc l'ensemble des unités qui sont simultanément :

- des organisations
- sans but lucratif, c'est-à-dire ne distribuant pas de profit
- institutionnellement distinctes des administrations publiques
- auto-administrées
- à participation non obligatoire²

Concrètement, le concept d'ISBL recouvre en France essentiellement les associations et les fondations, à condition qu'elles remplissent les cinq critères précédemment énoncés³.

On verra tout d'abord qu'il existe un modèle de secteur sans but lucratif européen différent de son homologue américain, le plus grand du monde en valeur absolue, mais non en valeur relative. Puis on déclinera le modèle européen selon cinq variantes stylisées. Dans les limites qui sont imparties à cet article, on omettra les très nombreuses références statistiques sur

¹ SCN93, 4. 54

² ONU 2006, 2.14. Ces cinq critères, qui doivent être simultanément réalisés, sont précisés dans les paragraphes 2.15 à 2.20.

³ Les ISBL en France sont à 92% des associations et à 3% des fondations. Le reste, ce sont les cultes et congrégations religieuses, les partis politiques, les syndicats, les comités d'entreprise et les organismes paritaires gérant des régimes de protection sociale facultatifs. Inversement, certaines associations ne sont pas des ISBL : celles qui sont lucratives (les cercles de jeu, par exemple), celles qui sont à la fois financées **et** contrôlées par la puissance publique (AFPA), celles qui gèrent des régimes de protection sociale obligatoires (AGIRC, ARRCO) ou encore les organisations professionnelles à adhésion obligatoire

lesquelles repose cette modélisation⁴, publiées par ailleurs [Salamon et alii, 2004 ; Archambault, 2009, 2010]

I- Modèle européen versus modèle américain⁵

Aux Etats-Unis le SSBL est composé en 2008 de 960 000 *public charities*, 113 000 fondations et 444 000 autres institutions sans but lucratif. Les *public charities* ont un but d'intérêt général, qui porte limitativement sur la religion, les arts, la santé, l'éducation et les services humains. Les fondations sont parfois opérationnelles, avec les mêmes objectifs que les *public charities*, mais la plupart sont purement redistributrices (*grant-giving*). A ces deux catégories qui oeuvrent pour le bien public s'ajoutent des ISBL qui oeuvrent dans l'intérêt de leurs membres : syndicats, organisations professionnelles, *Health management organizations*, groupes de défense des droits et des intérêts, clubs récréatifs...

La plupart de ces organisations sont des sociétés (*corporations*), à la suite d'un processus long d'*incorporation*. Elles sont enregistrées auprès de l'administration fiscale, *Internal Revenue Service (IRS)*, qui décide sur documents si une *corporation* est sans but lucratif, et donc exonérée des impôts sur les sociétés (*tax-exempt*). Les *public charities* et les fondations, classées 501(c)3, peuvent en outre recevoir dons et legs fiscalement déductibles, ce qui est interdit aux ISBL tournées vers l'intérêt de leur membres (classes 501(c) 4 et suivantes du registre). Un pourcentage des dons est déduit du revenu imposable du donateur, et non de l'impôt, jusqu'à un certain seuil, plus élevé qu'en France.

Des deux côtés de l'Atlantique, le Tiers secteur représente une force économique et sociale majeure, où les secteurs d'activité qui produisent des services relationnels, c'est-à-dire la culture et les loisirs, l'éducation, la santé et les services sociaux représentent entre 80 et 90% de l'ensemble. Cependant, alors qu'en Europe les ISBL fonctionnent le plus souvent en partenariat avec les pouvoirs publics, ce qui implique un financement public prédominant, le secteur sans but lucratif américain a principalement des ressources d'origine commerciale : ventes de produits et participation des usagers au service rendu, auxquels s'ajoutent les revenus de placements, surtout pour les fondations. Les dons et le bénévolat sont relativement plus développés aux Etats-Unis qu'en Europe et ils se dirigent davantage vers les organisations religieuses ou d'inspiration religieuse (*faith-based*).

Cette différence a évidemment des origines historiques. Intimement mêlées à la démocratie américaine dès ses origines, comme l'a montré Tocqueville, les associations américaines, souvent liées à des dénominations religieuses concurrentes, ont pallié l'absence ou les carences de l'Etat par la pratique du *self help* lors de la conquête de l'Ouest. Cette tradition perdure puisque les *public charities* et les fondations remplissent actuellement aux Etats-Unis des fonctions qui relèvent en Europe principalement du secteur public, dans le domaine de la santé ou des universités par exemple. Aux Etats-Unis en effet, plus de la moitié des hôpitaux sont privés sans but lucratif et la santé représente 46 % du SSBL. Leur financement vient, en l'absence d'assurance maladie obligatoire, des compagnies d'assurance, des malades eux-mêmes ou des programmes publics *Medicare* destinés aux personnes âgées et *Medicaid* pour les indigents. De même, les universités américaines les plus prestigieuses, Harvard, Princeton,

⁴ Principalement les résultats du programme Johns Hopkins de comparaison internationale du secteur sans but, lucratif auquel l'auteur participe depuis 1990.

Yale, Columbia et d'autres moins célèbres, sont des fondations financées aux deux tiers par les étudiants ou leur famille et par le revenu tiré de leur dotation. Cependant, le financement public, consacré principalement aux contrats de recherche représente 20 % de leurs ressources et les dons des anciens élèves ou d'autres mécènes (15 % des ressources) permettent à un certain nombre de boursiers méritants d'y accéder.

On voit clairement sur ces deux exemples que, vu d'un point de vue européen, le SSBL se substitue à l'Etat-providence, alors qu'en Europe il le complète. Ces relations différentes s'expliquent par un enracinement plus ou moins long du Tiers secteur dans l'Histoire, un lien plus fort en Europe avec le mouvement ouvrier du 19^{ème} siècle et le syndicalisme et des références idéologiques et politiques multiples qui contrastent avec la tradition puritaine dominante aux Etats-Unis. Enfin, les liens existant dans de nombreux pays européens avec les coopératives et les mutuelles sont constitutifs d'une économie sociale sans équivalent aux Etats-Unis où coopératives et mutuelles sont considérés comme des entreprises standard.

Cependant l'essentiel de la différence entre les deux modèles vient sans doute du niveau très différent de financement public de la protection sociale, 25 % du PIB en moyenne pour les pays de l'Union Européenne, contre 16% aux Etats-Unis. La différence est aussi qualitative et fondatrice du lien social. Les systèmes de protection sociale européens sont bismarckiens (solidarité à base professionnelle, préservant les statuts respectifs des classes sociales et financement par cotisations) ou beveridgiens (solidarité à base universelle, à prestations plus uniformes et financement par l'impôt), alors que la protection sociale américaine repose sur les principes libéraux de responsabilité individuelle et d'assistance limitée sous condition de ressources. La protection sociale américaine repose donc sur un contrat d'assurance privé, obligatoire ou facultatif, couvrant les risques vieillesse et santé, l'assistance *Medicare* et *Medicaid* représentant l'essentiel du financement public.

Même s'il contraste avec le modèle américain, le modèle européen de secteur sans but lucratif est cependant loin d'être uniforme. On peut expliquer les différences entre tiers secteur par leur encastrement historique et institutionnel, par des rapports entre classes sociales divers et par le fait que les organisations non lucratives ont été un enjeu permanent dans les conflits entre Eglise et Etat.

II- Les cinq variantes des Tiers secteurs européens

Cette confrontation entre les secteurs à but non lucratif des pays européens a permis de dégager cinq variantes du modèle européen, en se fondant principalement sur :

- Leurs relations avec l'Etat, central ou fédéral, et avec les pouvoirs publics locaux
- Les principales religions et leurs liens avec certaines parties du tiers secteur
- Le niveau de protection sociale et le régime de sécurité sociale dominant,
- Le lien plus ou moins marqué avec les autres organisations de l'économie sociale.

Ces variantes sont des idéal-types auxquels aucun tiers secteur européen ne correspond exactement. On indiquera cependant les pays qui se rapprochent le plus de chaque variante

1. La variante anglo-saxonne (ou libérale) : Royaume-Uni, Irlande

Cette variante est évidemment la plus proche du modèle américain. Le secteur sans but lucratif est le plus développé d'Europe; il repose sur des *voluntary organisations* terme qui

insiste sur l'importance symbolique du bénévolat, fondée sur une longue tradition puritaine (ou catholique) d'initiative privée charitable. Comme aux Etats-Unis, les ISBL qui exercent un but charitable, défini par une liste limitative comme aux Etats-Unis, sont considérées comme des *charities* par la *Charity Commission*⁶ et contrôlées par elle. Elles bénéficient d'avantages fiscaux et de dons fiscalement déductibles. Les fondations sont nombreuses au Royaume-Uni, mais rares en Irlande.

Les ISBL sont de taille relativement importante et leur organisation est souvent très professionnelle. Le bénévolat cependant est très développé au Royaume-Uni, moindre en Irlande. Il existe une forte culture associative, transmise par une socialisation précoce au volontariat à l'intérieur du système scolaire. Salariés et bénévoles ont souvent suivi des cycles de formation spécialisés qui ont servi ultérieurement de modèle ailleurs en Europe. Tourné principalement vers l'éducation, puis la santé en Irlande et les services sociaux au Royaume-Uni, le SSBL a des ressources très variées : le financement public, contractuel ou non, représente presque la moitié des ressources, les recettes commerciales sont croissantes et innovantes et la générosité privée est traditionnellement élevée.

L'environnement socio-politique est marqué par l'importance du pouvoir local. Les ISBL travaillent en relation étroite avec les municipalités qui procèdent à des appels d'offres concurrentiels avec les entreprises lucratives. L'État-providence est faible (Irlande), ou déclinant (Royaume-Uni). Le système de sécurité sociale initialement beveridgien tend de plus en plus vers un système assistantiel, avec prédominance des prestations sous conditions de ressources. Une part importante du secteur sans but lucratif est liée à la concurrence religieuse au Royaume-Uni et au communautarisme ethnique dans des pays de forte immigration sans volonté d'intégration.

2. La variante continentale (ou corporatiste) : Allemagne, Autriche, Belgique, Suisse, Pays-Bas ; France dans une moindre mesure.

Le secteur sans but lucratif de ces pays est encore important, mais moindre que dans le modèle précédent. Il est caractérisé par des ISBL puissantes, très professionnalisées, fédérées selon leur appartenance idéologique, religieuse le plus souvent, mais aussi politique ou syndicale. C'est le système de la pillarisation qui culmine aux Pays-Bas. Ces grandes organisations, installées depuis longtemps, coexistent avec des initiatives citoyennes plus effervescentes et plus désordonnées. L'action sociale est de loin le secteur prédominant dans cette variante. Le partenariat entre pouvoirs publics et tiers secteur y est ancien et durable et s'inscrit dans un système politique et administratif décentralisé. Conformément au principe de subsidiarité, l'Etat n'intervient pas pour fournir un service si une collectivité locale ou une ISBL plus proche de l'utilisateur peut répondre au besoin social. S'il ne produit pas directement le service, en revanche l'Etat finance : c'est donc dans les pays continentaux que le financement public, en provenance de l'Etat, des régions ou de la sécurité sociale, est le plus important d'Europe, 58% des ressources du SSBL, en moyenne. La participation financière des usagers au service qui leur est rendu est faible, ainsi que les dons et le bénévolat, nettement moins importants que dans la variante précédente.

Ce partenariat s'insère dans un État-providence puissant, reposant sur un système de Sécurité sociale bismarckien. Associations et fondations, ces dernières en développement rapide et

⁶ Cette commission est composée de représentants des pouvoirs publics et des *charities*, sur une base paritaire

plus récent que dans le modèle anglo-saxon, sont aussi partenaires des coopératives et des mutuelles. La concurrence entre les religions, ou entre la religion dominante et l'Etat, est enfin une incitation forte au développement des ISBL dans des pays où les Eglises bénéficient d'un statut quasi-public⁷, voire d'un impôt spécifique, ce qui leur permet d'apporter un concours financier non négligeable aux organisations dans leur mouvance, qu'elles soient éducatives (Belgique, Pays-Bas) ou d'action sociale (Allemagne, Autriche).

3. La variante nordique (ou socio-démocrate) : Danemark, Finlande, Norvège, Suède

En dépit d'une tradition associative ancienne, le SSBL des pays nordiques est principalement d'origine récente ; il est aussi nettement moins développé que dans les deux variantes précédentes. L'Etat providence fournit en effet directement les services éducatifs, sanitaires et sociaux, y compris les services d'aide à domicile. Les rares associations qui interviennent dans ces domaines comblent les lacunes de l'Etat providence, par exemple pour la garde des jeunes enfants. Les associations culturelles et sportives sont les plus nombreuses, suivies des associations professionnelles et des organisations de consommateurs qui sont des lobbies, souvent liées aux puissants syndicats. Tournées vers l'intérêt de leurs membres, ces ISBL bénéficient d'une forte participation des usagers au service rendu et d'autres ressources commerciales (60% des ressources) et d'un bénévolat très élevé : les heures de travail bénévoles sont plus nombreuses que celles des salariés du tiers secteur dans les pays nordiques, cas unique en Europe. En revanche, le financement public y est plus faible qu'ailleurs (33% des ressources). Cependant, les ISBL d'aide au Tiers-monde et de défense des droits de l'Homme sont influentes. Les fondations redistributrices sont très nombreuses, la plus emblématique étant évidemment la Fondation Nobel.

L'Etat providence repose sur un système de Sécurité sociale beveridgien de niveau très élevé. Aussi les inégalités sociales sont-elles plus faibles que dans les autres pays, ce qui explique la faible présence des associations de lutte contre la pauvreté. Alors que les premiers mouvements populaires et les ligues de tempérance des pays nordiques au début du 20^{ème} siècle étaient fortement influencés par le protestantisme luthérien, l'influence de la religion dominante subsiste mais se réduit au fil des ans.

4. La variante méditerranéenne (ou émergente) : Espagne, Grèce, Italie, Portugal

Les pays qui illustrent cette variante ont un SSBL moins développé que les précédents, parce que de nombreuses organisations ont été interdites ou réprimées au cours des périodes de dictature qu'ils ont connues au 20^{ème} siècle. C'est aussi un secteur plus dichotomique, marqué par la rivalité historique entre Eglise et Etat. Il est composé d'une part d'hôpitaux, d'organisations charitables et d'écoles, souvent très anciennes, intimement liées à l'Eglise catholique (ou orthodoxe en Grèce). Les organisations laïques, d'autre part, sont plus récentes, plus partenariales et plus professionnelles. Elles sont souvent liées aux syndicats ou aux partis de gauche, mais aussi à un réseau coopératif puissant. Les coopératives sociales, hybrides de coopérative et d'association, créées dans les années 1990 en Italie pour lutter contre le chômage de masse, ont rapidement essaimé dans toute l'Europe du Sud, puis ailleurs. Les fondations sont peu nombreuses, mais de grande taille et parfois d'origine étrangère.

⁷ Ce n'est évidemment pas le cas de la France, même en Alsace-Moselle

Le bénévolat associatif est relativement peu développé, car l'entraide informelle, surtout féminine, est encore importante au sein de la famille élargie et du voisinage. Ce bénévolat informel prend en charge les personnes âgées ou handicapées ; il est favorisé par un taux d'activité des femmes inférieur à celui des autres pays européens. Les ressources des organisations sont diversifiées, avec des dons relativement importants et des recettes commerciales supérieures au financement public

L'environnement socio-politique est caractérisé par un Etat central faible et des régions et municipalités puissantes. Aussi les partenariats se développent-ils essentiellement au niveau régional ou local. La protection sociale est moins élevée que dans les variantes précédentes, mais elle est croissante depuis l'entrée dans l'Union européenne ; elle mélange les systèmes bismarckien (retraite) et beveridgien (santé). Enfin, les pays méditerranéens sont plus ruraux que les précédents et les inégalités spatiales y sont plus marquées, entre Nord et Sud, d'où le poids relatif des ISBL qui luttent contre le chômage et pour le développement local.

5. La variante orientale (ou post-communiste) : Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie

C'est dans les pays post-communistes que le secteur non lucratif est à son plus bas niveau européen, parce qu'il n'a cessé d'être réprimé jusqu'en 1989. Sous le régime communiste, seules les associations sportives, récréatives et culturelles étaient autorisées, l'Etat assurait directement les services sanitaires, éducatifs et sociaux comme dans le modèle nordique, mais à un moindre niveau quantitatif et qualitatif. Associations et fondations se sont développées à un rythme très rapide depuis la chute du mur de Berlin, mais à partir d'un niveau très bas et souvent avec l'aide des grandes fondations américaines (Ford, Soros). Le financement public du SSBL est faible, comme l'engagement bénévole; les recettes commerciales sont prépondérantes et les dons sont très élevés, grâce à la diffusion aux autres pays du 1% hongrois. Ce dispositif fiscal permet au contribuable d'attribuer 1% de son impôt sur le revenu à l'ISBL de son choix.

Les dépenses publiques de protection sociale sont les plus faibles d'Europe, au même niveau qu'aux Etats-Unis. Aussi les formes de partenariat avec les pouvoirs publics qui existent ailleurs commencent-elles à peine à se développer. L'influence de l'Eglise sur le secteur sans but lucratif n'est forte qu'en Pologne alors qu'elle est quasi-nulle ailleurs

Conclusion

On constatait avant la crise de 2008 une croissance du secteur non lucratif de tous les pays évoqués ici et une tendance à la convergence des variantes européennes. Les changements dans l'environnement économique, politique et démographique des pays européens expliquent cette tendance : croissance plus élevée à l'Est et rattrapage progressif des pays plus développés, tendance à la décentralisation et à l'externalisation de services publics locaux vers les ISBL, vieillissement de la population, montée de l'activité des femmes et immigration.. Ces tendances créent de nouveaux besoins sociaux auxquels les ISBL apportent des réponses souvent innovantes.

Quelles que soient ses vicissitudes, l'Union européenne a rapproché les variantes du modèle européen. Les organisations anglo-saxonnes sont de plus en plus impliquées dans des partenariats à tous niveaux (*compacts*). La variante continentale est devenue moins

corporatiste, elle s'est « dépillarisée » partiellement et orientée davantage vers le marché. Enfin associations et coopératives sociales sont apparues dans les pays nordiques. Les données manquent évidemment pour dire si la crise actuelle a inversé ce mouvement de convergence des tiers secteurs.

Représentant intérêts collectifs et intérêt général, le secteur sans but lucratif contribue fortement à combler le déficit démocratique des institutions européennes ; il tisse au jour le jour ces éléments essentiels de la citoyenneté que sont la construction d'une cohésion sociale, la volonté de vivre ensemble et un projet commun pour les générations futures. L'Europe a besoin d'une société civile vivante et imaginative, consciente de sa culture commune, pour ne pas se dissoudre dans un marché mondialisé.

Références

Abramovici G.(2005) « La protection sociale dans l'Union Européenne » *Statistiques en bref, Population et conditions sociales*, Eurostat, 14

Archambault E. (2009) « The Third Sector in Europe : Does it Exhibit a Converging Movement » in B. Enjolras and K.H. Sivesind Eds, *Civil Society in Comparative Perspective* , numéro spécial de : *Comparative Social Research*, vol 26, p. 3-24

Archambault E. (2010) « Les Institutions Sans But Lucratif en France et aux Etats-Unis. Comparaison, Evolution récente et Réaction face à la crise » in Degavre, Desmette, Mangez, Nyssens et Renan, *Transformations et innovations économiques et sociales en Europe : quelles sorties de crise ? Regards interdisciplinaires*, vol 2, Presses Universitaires de Louvain, 2010, p. 393-410

Ascoli U. and Ranci C., Eds, (2002) *Dilemmas of the Welfare Mix; The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, Kluwer/Plenum

Dogan M. and Prewitt K. Eds (2007) *the Legitimacy of Philanthropic Foundations: United States and European perspectives*, Russell Sage Foundation Press

Esping Andersen G.(1990)*The Three worlds of the welfare state*, Cambridge, Polity Press

Kendall J.and Anheier H.(1999). "The Third sector and the European Union Policy Process : an initial evaluation". *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n°2.

O.N.U. (2006) *Manuel sur les institutions sans but lucrative dans le système de comptabilité nationale*, Etudes méthodologiques, série F, n°91

Salamon L.M, Sokolowski, S.W. and associates, (2004) *Global Civil Society; Dimensions of the Nonprofit Sector*, volume 2, Kumarian Press

Système de comptabilité nationale 1993, ONU, OCDE, FMI, Banque mondiale, Communautés Européenne

Schlueter A., Then V. and Walkenhorst P.,Eds,(2002) *Foundations in Europe: Society, Management and Law*, London, Directory of Social Change

Tocqueville A. de. (1840) *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1951

